

Sistemas de Contribuição Definida não Financeiros: Em defesa de um Sistema de Pensões Sustentável e Intergeracionalmente Justo para Portugal

Jorge Miguel Bravo

Economista, Professor na Universidade Nova de Lisboa (NOVA IMS), Membro do Instituto BBVA de Pensões,

email: jbravo@novaims.unl.pt

Esta é a versão do artigo aceite nos CADERNOS DE ECONOMIA:

Bravo, J. M. (2021). Em defesa de um sistema de pensões sustentável e intergeracionalmente justo para Portugal. Cadernos de Economia, (136), 38-43. <https://cadernoseconomia.com.pt/wp-content/uploads/2021/09/cadernos-economia-136-preview.pdf>

Sistemas de Contribuição Definida não Financeiros: Em defesa de um Sistema de Pensões Sustentável e Intergeracionalmente Justo para Portugal

Jorge Miguel Bravo

Economista, Professor na Universidade Nova de Lisboa (NOVA IMS), Membro do Instituto BBVA de Pensões, email: jbravo@novaims.unl.pt

In Cadernos de Economia, 136, pp. 38-43, September 2021

Uma das principais conquistas da política social no mundo ocidental no último século foi a rápida redução dos níveis de pobreza na velhice. Este resultado foi possível, em grande medida, graças à introdução, universalização e desenvolvimento de sistemas públicos e privados de pensões, na maioria dos casos ancorados em mecanismos de seguro social, estruturados de maneira a substituir parcialmente os rendimentos do trabalho perdidos nas contingências da velhice, da invalidez e da perda de um cônjuge ou ascendente. Os sistemas de pensões permitem, entre outras funções, a redistribuição intrapessoal de rendimento ao longo do ciclo de vida, com ou sem acumulação de património real, e a mutualização dos riscos de longevidade (individual), de incapacidade para o trabalho e de uma morte prematura.

Os sistemas de pensões de natureza contributiva foram complementados, na maioria dos países, com o desenvolvimento de programas de apoio social de carácter assistencialista (não contributivos) destinados a proteger idosos com carreiras laborais curtas e/ou com muito baixos rendimentos, que não preenchiam as condições de acesso ao regime geral, ou que se encontravam em risco de pobreza absoluta e/ou relativa e/ou em risco de exclusão social, sendo por isso particularmente vulneráveis, carentes ou dependentes (Bravo, 2015, 2016).

Estes sistemas cresceram com o tempo e representam hoje uma das principais componentes da despesa pública corrente, pressionando o equilíbrio das finanças públicas. Em Portugal, os sistemas complementares de pensões privados nunca tiveram grande expressão, cobrindo sempre uma percentagem inferior a 5% da população activa.

A expansão dos sistemas de protecção social pública e a redução dos níveis de pobreza na velhice ocorreram num cenário de universalização da cobertura, em muitos casos por fusão de subsistemas profissionais existentes, de uma estrutura demográfica com uma população jovem e em forte crescimento, e níveis de crescimento económico robustos.

Um século volvido, as dinâmicas da demografia e da economia em Portugal e na maior parte dos países desenvolvidos inverteram-se completamente. As mais recentes projecções demográficas para Portugal apontam, num cenário de ausência de políticas,

para uma forte redução da população total e da população em idade activa e empregada. A juntar aos desequilíbrios demográficos, a desaceleração, estagnação e contracção do crescimento económico, a baixa produtividade total dos factores, o aumento do desemprego jovem, estrutural e de longa duração, os níveis salariais persistentemente baixos, a expansão das novas formas de trabalho, as crises cíclicas das finanças públicas e da dívida soberana, a redução da rentabilidade dos activos financeiros e o ambiente prolongado de taxas de juro nulas ou negativas forçaram o país a um conjunto avulso e incoerente de alterações legislativas de natureza paramétrica para conter o impacto dos sistemas na despesa pública, com implicações na adequação (suficiência) das prestações sociais.

Todos os estudos independentes realizados em Portugal demonstram que não obstante as inúmeras medidas legislativas de carácter extraordinário (algumas delas já revertidas) adoptadas nos últimos anos para conter a evolução da despesa pública com pensões e para aumentar a receita dos sistemas de protecção social (e.g., aumento da idade de reforma, agravamento das condições de acesso à antecipação da idade de reforma por velhice, alteração da fórmula de cálculo da pensão, alteração da fórmula de cálculo do factor de sustentabilidade, aumento da taxa contributiva paga pelas entidades no âmbito do RPSC, reforço da aplicação da condição de recursos na atribuição de prestações e consideração de carreiras completas de 48 anos, suspensão da regra de actualização do IAS e das pensões, criação e alargamento da base de incidência de uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES), revisão do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial, criação de novos impostos dedicados - adicional ao IMI, alocação parte do IRC, incumprimento dos mecanismos de financiamento do FEFSS), com tudo o que elas comportam em termos de violação do contrato social, estas não foram nem serão suficientes para conter o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento da Segurança Social e da CGA (Bravo et al., 2012, 2013, 2014, 2021). Pelo contrário, a execução orçamental de 2019 mostra um défice conjunto dos sistemas contributivos (regime geral e RPSC-CGA) de cerca de 6.000 M€ (~17% da despesa total efectiva), registando-se nos últimos anos um forte aumento das dotações financeiras destinadas a suprir os défices de autofinanciamento. O stock de dívida implícita, a verdadeira métrica da insustentabilidade financeira dos sistemas, pode ultrapassar 350% do PIB.

Numa tentativa de mascarar a verdadeira situação financeira do subsistema previdencial da Segurança Social, o Estado encerrou no final de 2005 a CGA a novos subscritores, transferindo daí em diante todas as quotizações dos novos colaboradores da administração pública para o RGSS, aumentando artificialmente no presente os seus níveis de contribuições e autofinanciamento. Criou-se um novo sistema de pensões, excedentário, dentro de um velho sistema de repartição, altamente deficitário. Os jovens funcionários públicos, em número crescente como evidenciam as estatísticas recentes do emprego público e com salários em média mais elevados do que os do sector privado pagam no presente as suas contribuições, mas só reclamarão as pensões cerca de 45 anos após a entrada em funções. Até lá vão acumulando direitos (promessas). Esta

opção política agravou naturalmente os substanciais défices da CGA, que sempre dependeu de transferências do OE para cobrir a despesa corrente e que a breve trecho ficará sem fontes de receita própria e necessitará anualmente de mais de 10.000 M€ para pagar pensões. Isto num país cujo stock da dívida pública directa ascende já a cerca de 275.000 M€.

No mesmo sentido, o Estado transferiu despesa contributiva (devida, por isso, pelo subsistema previdencial) referente às pensões por antecipação da idade de reforma para o Sistema de Protecção Social de Cidadania – subsistema de Solidariedade (cerca de 800 M€ por ano), para as pagar com transferências do OE, ocultando assim um pouco o défice real dos sistemas contributivos.

Enquanto o sistema acumula dívida, os responsáveis políticos exibem, no presente, de forma panfletária, os falsos excedentes financeiros. O cumprimento do contrato intergeracional reside e residirá cada vez em transferências do OE e não na capacidade de autofinanciamento dos sistemas de pensões como dita a lei. Os órgãos de controlo e fiscalização da República (Tribunal de Contas, Conselho de Finanças públicas, parlamento) revelam-se incapazes de impor a transparência e a probidade no cumprimento do contrato entre gerações.

Quando as gerações futuras reclamarem justamente os seus direitos já constituídos, perceberão que as promessas de benefício não poderão ser cumpridas, que foram um logro devidamente anunciado. E revoltar-se-ão. Mas será tarde demais para tomarem as opções certas, e para responsabilizarem os actuais responsáveis políticos (e os que, entretanto, já saíram de cena!), que tendo criado e alimentado o problema rapidamente tratarão de lavar as mãos como Pilatos.

Não obstante a constante desinformação e propaganda veiculada pelo Estado, o contrato social é hoje claramente percebido como intra e intergeracional injusto e por isso politicamente insustentável. O sistema afasta-se crescentemente da sua lógica essencialmente contributiva e aproxima-se de uma matriz assistencialista, de pensões mínimas, numa lógica igualitarista. A complexidade, incoerência interna e externa e a falta de transparência do sistema tornam-no ininteligível e, por isso, propício a manipulação política com fins eleitorais.

Perante a necessidade de reformar estruturalmente os sistemas de pensões para os tornar adequados, equitativos e sustentáveis, e de criar um vínculo mais forte entre contribuições e prestações sociais, incentivando a participação no mercado de trabalho e informando melhor a decisão quanto ao momento da reforma, dois países europeus (Itália e Suécia) desenvolveram de forma independente nos anos 90 do século passado um conceito de reforma sistémica que implicava a mudança de paradigma dos sistemas de DB para contribuição definida (DC), mantendo o financiamento em repartição e não em capitalização.

Estes sistemas são denominados de Nonfinancial (or Notional) Defined Contribution (NDC) Schemes. O sistema é simplisticamente apelidado de «sistema sueco» em Portugal. Polónia, Letónia, Noruega e muitos outros países adoptaram desde então os NDCs ou parte da sua arquitectura (Bravo, 2020)

A estrutura conceptual básica em que assentam os NDC é a da criação de um vínculo individual de cada trabalhador com o sistema, assente numa relação actuarial entre contribuições e pensões. A nível macroeconómico, o sistema promete sustentabilidade financeira sem necessidade de recorrer a fontes externas de financiamento. De forma muito simples, um sistema NDC é um esquema de contas individuais de poupança no qual os trabalhadores recebem uma taxa de retorno interna (TIR) comum, consistente com a sustentabilidade financeira do esquema no curto, médio e longo prazo recebendo, aquando da reforma, uma pensão de velhice em função da esperança de vida da geração a que pertencem (Bravo, 2012, 2020; Holzmann, 2017).

A nível individual, o que torna o NDC particularmente apelativo é o facto de ele configurar uma forma coerente e sustentável de transferir rendimento ao longo do ciclo de vida, através da criação de um forte vínculo entre contribuições e prestações sociais e do respeito estrito de princípios de justiça intergeracional.

A forma como o sistema se estrutura é simples, transparente e equitativa. São criadas contas individuais nocionais, como se de uma conta de depósitos bancários se tratasse, onde são registadas todas contribuições efectuadas ao longo da vida pelo trabalhador e respectivos empregadores. A taxa de contribuição social é fixa para todas as gerações, i.e., todas as gerações suportam o mesmo esforço fiscal. As contribuições acumuladas são capitalizadas virtualmente a uma taxa de retorno (taxa interna de rentabilidade do sistema) nocional, macroeconomicamente determinada com base no equilíbrio demográfico e económico do sistema. Ao contrário do sistema em vigor em Portugal, todos os cêntimos quotizados (e respectivos juros) contam e contribuem para o cálculo da pensão de velhice. A pensão de velhice resulta da divisão do capital virtual acumulado à idade da reforma por um factor actuarial que considera a esperança de vida remanescente, a taxa de desconto e a actualização anual das pensões. A taxa de desconto usada é igual à usada para acumular nocionalmente as contribuições, assegurando assim uma justa distribuição dos proveitos e dos custos do sistema entre trabalhadores no activo e reformados. As pensões são actualizadas de forma a não comprometer o equilíbrio financeiro de longo prazo do sistema e a assegurar a distribuição equitativa do rendimento na sociedade entre activos e inactivos.

Não existe uma idade estatutária (normal) de reforma, apenas uma idade mínima para aceder às prestações. Os ganhos de longevidade são automaticamente incorporados no cálculo das novas pensões de forma a garantir equidade actuarial. Os incentivos ao prolongamento da vida activa são transparentes e não geram distorções no mercado de trabalho. O adiamento da reforma é premiado de forma justa. O sistema é único para todos os trabalhadores (do sector privado e público), todos são tratados de forma igual, não há regimes especiais.

A criação de um vínculo actuarial estrito entre as contribuições individuais efectuadas e o valor da pensão de velhice que o sistema pode pagar de forma sustentada e equitativa torna o sistema totalmente transparente e despoleta uma forte apropriação por trabalhadores e empregadores: cada trabalhador receberá, em termos actuariais, exactamente aquilo que contribui ao longo da sua vida. A sua estrutura actuarialmente justa cria os incentivos adequados à participação formal no mercado de trabalho, à declaração integral dos rendimentos recebidos, à diminuição da economia não registada e oferece toda a informação necessária à escolha adequada do timing da saída do mercado de trabalho.

Não obstante a natureza individual do sistema, os NDCs continuam a ser regimes de seguro social de protecção contra os riscos de velhice, morte e invalidez, assentes no contrato intergeracional e no financiamento em repartição. O sistema pode ser complementado (e têm-no sido) com mecanismos de redistribuição do rendimento, desde que estejam asseguradas as respectivas fontes de financiamento externas. Dito de outro modo, a redistribuição existe, é desejável para combater a pobreza e a exclusão social, mas é financiada de forma autónoma através de impostos gerais sem criar dívida para as futuras gerações (Bravo, 2020).

A protecção social em caso de desemprego, doença profissional, parentalidade, formação profissional e invalidez é autónoma da protecção social na velhice, mas integrada nas demais políticas sociais. Em caso de desemprego, as contribuições do trabalhador para o sistema de pensões são asseguradas pelo seguro de desemprego, i.e., são financiadas externamente.

Esta construção difere do que acontece em Portugal, em que as prestações sociais por desemprego são equiparadas a rendimento para efeitos de cálculo da pensão de velhice, mas não existe qualquer financiamento do sistema, i.e., cria-se o direito, mas não a respectiva fonte de financiamento. Tal gera anualmente uma dívida implícita importante, a ser financiadas por impostos futuros ou simplesmente renegada. As pensões por sobrevivência obedecem aos mesmos princípios de equidade actuarial. O sistema recompensa a maternidade e outras funções socialmente relevantes (e.g., cuidadores informais, serviço militar) através de contribuições autónomas para o sistema de pensões.

Para além destas características particularmente apelativas a nível individual, os sistemas NDC são bastante mais robustos a nível macroeconómico quando comparados com os tradicionais sistemas de benefício definido como aquele que vigora em Portugal. Com efeito, os sistemas de pensões NDC garantem, por construção, sustentabilidade financeira, estabilidade macroeconómica, justiça entre gerações e a não transferência de défices e dívida para as gerações futuras. Tal é conseguido, em primeiro lugar, através da manutenção de uma taxa de contribuição fixa para todas as gerações, o que permite estabilizar o peso da despesa social no PIB. Em segundo, através da remuneração das contas individuais e da indexação das pensões em pagamento a uma taxa de retorno consistente com a sustentabilidade financeira do sistema, imune aos ciclos eleitorais e

aos populismos conjunturais. Terceiro, através de um mecanismo que adequa automaticamente o valor das pensões à evolução da longevidade da população, acomodando sem interferência política os impactos do envelhecimento, através de fortes incentivos ao prolongamento da vida activa e ao adiamento da reforma como mecanismo-chave para enfrentar o aumento da longevidade. Quarto, o sistema acomoda sem dificuldade a introdução de mecanismos redistributivos. Quinto, o sistema é perfeitamente ajustado às novas formas e dinâmicas do mercado de trabalho, com maior mobilidade nacional e internacional, com a emergência de formas não-convencionais de trabalho, com maior frequência das interrupções contributivas e maior volatilidade nos rendimentos. A portabilidade dos direitos entre profissões, sectores e países é total. Sexto, as responsabilidades actuais e futuras do sistema são facilmente apuradas e publicitadas. Sétimo, o sistema separa claramente a função de seguro social da função redistributiva das pensões, o que aumenta a sua transparência e aceitação social. Oitavo, para melhorar a suficiência das pensões, os sistemas podem (diriam devem) ser complementados com sistemas complementares privados fundeados, igualmente de base individual. Esta é a melhor forma de garantir pensões mais adequadas e de diversificar as fontes de rendimento e os riscos.

Entre as múltiplas vantagens dos NDC face aos sistemas DB como o português contam-se o facto de este incorporar estabilizadores automáticos em relação a inúmeros parâmetros nos quais os sistemas DB requerem actuação política discricionária, sempre propensa a eleitoralismos e populismos (e.g., idade de reforma, idade mínima de reforma, taxa social única, fórmula de cálculo pensão, factor de sustentabilidade, actualização anual das pensões, actualizações extraordinárias, regimes especiais). A harmonização de todos os sistemas de pensões (e.g., RGSS, CGA) e a não criação de dívida para as gerações seguintes tornam-no uma referência internacional nos processos de reformas da protecção social.

Perante isto, as questões sobre a qual gostaria que reflectissem, sobre as quais devem questionar o Governo, os seus representantes políticos, os parceiros sociais, a sociedade civil, são as seguintes: A quem interessa a manutenção em Portugal de um sistema de protecção social económica, financeira e demograficamente insustentável, que gera pensões miseráveis para a maioria dos trabalhadores? A geração mais qualificada de sempre, que mais contribuiu para o sistema, durante mais tempo, terá as pensões mais baixas de sempre em termos relativos e viverá uma velhice na pobreza. Porque se razão se oculta e manipula ostensivamente a realidade do sistema? Porque se mantém os regimes especiais? Porque se «foge a sete pés» de um sistema transparente, em que se tem de prestar contas? Quem vai pagar a dívida implícita gigantesca acumulada (superior a 350% do PIB)?

As escolhas que fazemos influenciam não só o nosso futuro enquanto pensionistas como o país que deixaremos aos seus filhos e netos. Não permitir que estes tenham sequer as mesmas oportunidades de vida de que beneficiamos deve pesar-nos a todos na consciência e levar-nos a mudar de vida.

Em Portugal, a narrativa política confunde deliberadamente as causas dos problemas com as suas consequências, e responsabiliza injustamente sempre aqueles que tem de tomar medidas impopulares para corrigir os desequilíbrios. Este é um dos principais traços do nosso subdesenvolvimento, do nosso atraso económico, social e civilizacional. As opções políticas tomadas nas últimas décadas, marcadamente ideológicas em muitos casos e desprovidas de qualquer racionalidade económica e social, não só não resolveram os problemas estruturais como reduziram os graus de liberdade da política, condicionando fortemente as opções de reforma, de transformação e de reequilíbrio económico e financeiro dos sistemas de protecção social em Portugal. Mas ainda vamos a tempo de, com dor, corrigir a trajectória para um futuro melhor.

Referências bibliográficas

Bravo, J. M. (2012). Sistemas de Segurança Social em Portugal: arquitectura de um novo modelo social e contributos para o debate sobre a reforma do regime de pensões. APFIPP, Dezembro.

Bravo, J. M. (2015). Reforma Estrutural dos Sistemas de Pensões. In: Viriato S. M., Pereira, P. T. (Coord.). Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal, Volume I - Estado, Instituições e Políticas Sociais (pp. 264-329). Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Bravo, J. M. (2017). Contratos intergeracionais e consistência temporal na gestão da protecção social: Implicações Políticas e Reforma do Sistema de Pensões. in "Envelhecimento na Sociedade Portuguesa: Pensões, Família e Cuidados", Imprensa de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, pp. 61-96.

Bravo, J. M. (2020). Porque são tão apelativos os Sistemas de Pensões de Contribuição Definida não Financeiros: «o chamado Sistema Sueco»? in Cerejeira et al. (2020). Cidadania Social e Economia: Reflexões sobre a Realidade Portuguesa. UMinho Editora.

Bravo, J. M., Afonso, L. e Guerreiro, G. (2013). Avaliação Actuarial do Regime de Pensões da Caixa Geral de Aposentações: formulação actual e impacto das medidas legislativas.

Bravo, J. M., Afonso, L. e Guerreiro, G. (2014). Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social e Prestação Única da Segurança Social. GEP, MESS, Lisboa, Dezembro.

Bravo, J. M., Ayuso, M., Holzmann, R. & Palmer, E. (2021). Addressing the Life Expectancy Gap in Pension Policy. Insurance: Mathematics and Economics, 99, 200-221. <https://doi.org/10.1016/j.insmatheco.2021.03.025>.

Holzmann, R. (2017) The ABCs of nonfinancial defined contribution (NDC) schemes. *International Social Security Review*, 70: 53–77.

Holzmann, R., Palmer, E. (2006), eds. “Pension Reform: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Washington, D.C.: The World Bank.

Holzmann, R., Palmer, E. and Robalino, D. (2012), eds. NDC Pension Schemes in a Changing Pension World, Volume 1: Progress, Issues, and Implementation. Washington, D.C.: The World Bank and Swedish Social Insurance Agency.